

**Zeitschrift:** Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse  
**Herausgeber:** Union syndicale suisse  
**Band:** 52 (1960)  
**Heft:** 3

**Artikel:** Spéculation foncière  
**Autor:** [s.n.]  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-385137>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 25.11.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

son bachot en poche. Il importe de convaincre chacun qu'aller voir un spectacle TPR c'est s'amuser tous ensemble, se reposer d'une journée de travail et en même temps retrouver un monde connu, pas des héros, pas des symboles, pas de faux ors et du clinquant, mais une réalité bien concrète, qu'on peut toucher, qu'on peut comprendre, dans laquelle on peut se retrouver. Le TPR se met à la disposition du peuple des travailleurs afin que tous s'entretiennent dans son théâtre de leurs problèmes. Des ouvriers nous ont dit maintenant déjà qu'ils ont été agréablement surpris par ce qu'ils ont vu et entendu au TPR, qu'ils ne pensaient pas que le théâtre pouvait être cela et qu'ils retourneraient voir les autres spectacles. C'est aussi ce qu'il faut répéter autour de soi pour que s'assemble enfin le vrai public populaire. Ce travail d'information et de persuasion, le TPR le fait. Mais il deviendra vraiment efficace quand tous les militants des syndicats le feront aussi à l'usine, au bureau, dans la rue, dans les assemblées de section. Nous leurs confions cette tâche; elle est dans l'intérêt de tous.

## Spéculation foncière

Nous reproduisons ci-dessous, en l'adaptant quelque peu aux nécessités de l'information, l'essentiel du préavis adressé le 22 octobre 1959 par l'Union syndicale suisse au chef du Département fédéral de justice et police concernant le problème de la spéculation foncière.

Le logement constitue une des nécessités essentielles de l'être humain. Aujourd'hui encore, les familles des catégories inférieures de revenu, en particulier celles qui ont des enfants mineurs, ne disposent pas d'appartements assez spacieux pour répondre à leurs besoins. Ce qui est dû pour une bonne part au fait que les loyers exigés dans les immeubles de construction récente ont tendance à monter plus rapidement que l'indice des prix à la consommation. Deux facteurs jouent en la matière un rôle important: le fait que l'augmentation de la productivité est relativement lente dans le bâtiment au regard de l'industrie et la montée constante des prix des terrains qui contribuent à cette hausse.

L'élévation progressive de la rente foncière et des prix des terrains ne constitue par seulement un problème matériel, mais aussi un danger social pour la collectivité tout entière. Nous sommes donc heureux que le Conseil fédéral étudie les moyens de remédier à cette dangereuse évolution. Une politique soucieuse de l'avenir ne saurait se limiter aux mesures propres à assurer l'augmentation du revenu national à une cadence optimum; elle doit s'efforcer aussi de contenir dans des limites aussi étroites que possible les inconvénients qu'impliquent l'accélération de l'industrialisation, l'accroissement de la population et l'expansion constante des villes.

Dans l'un de ses rapports, la Banque Nationale a assimilé la spéculation foncière à « une protubérance malsaine de la prospérité ». L'Union syndicale fait sienne cette conclusion; elle est d'avis que la situation que l'on enregistre sur le marché des biens-fonds appelle d'urgence des correctifs.

### *Le problème*

La commission d'experts avait avant tout pour tâche d'étudier le problème de la spéculation foncière. Etant donné que ce ne sont pas seulement les excès de la spéculation de biens-fonds qui causent de graves soucis d'ordre économique et social, mais la montée des prix du sol en général, nous estimons que le cadre fixé aux investigations des experts était d'emblée trop étroit. A notre avis, pour apprécier les mesures que la Confédération pourrait prendre pour freiner la hausse des prix du sol et la spéculation foncière, il faut envisager le problème foncier dans son ensemble, compte tenu au premier chef des exigences d'un plan d'aménagement national et des plans d'aménagement régionaux et locaux.

Des postulats analogues ont été déjà soumis à l'autorité fédérale. Nous rappelons, à ce propos, le mémoire que la Fédération des architectes suisses a adressé au Département fédéral de l'intérieur en 1935, le postulat Reinhard en 1945 et l'intervention de M. Meili au Conseil national en faveur du versement d'une subvention fédérale à l'Association suisse pour le plan d'aménagement national. Le Conseil fédéral avait alors pris la décision de charger le délégué aux possibilités de travail de fonctionner à titre accessoire en qualité de délégué au plan d'aménagement national.

Les problèmes de l'aménagement national et régional ont fait l'objet de nombreuses études, de sorte que nous pouvons nous permettre de nous en tenir à l'essentiel.

L'accroissement de la population et des besoins qui portent, en liaison avec l'élévation des niveaux de vie, sur une superficie accrue de logement par personne, de même que les progrès de l'industrialisation ont pour corollaire une augmentation de la demande de terrains dans les villes et les localités industrielles. La construction d'habitations en ordre disséminé a pour effet de rendre irrationnelle la culture de terrains agricoles et de réduire souvent dans une proportion excessive les superficies dont l'agriculture dispose encore. En outre, on note, au centre des agglomérations, une très forte augmentation de la demande de terrains pour la construction d'immeubles commerciaux; dans la périphérie, les particuliers et sociétés qui veulent construire des logements mettent la main sur tous les terrains disponibles.

Les conséquences de cette évolution ont été souvent décrites. Nous nous bornerons donc à citer quelques phrases de l'exposé que le professeur Böhler a soumis à la Commission du contrôle des prix:

« Dans les grandes villes, l'afflux de la population est si considérable que, si l'on songe au fait que les réserves de terrains diminuent comme peau de chagrin, une saturation des besoins et l'apparition d'une réserve notable de logements vacants ne peuvent être envisagées qu'en phase de dépression.

» En conséquence, en phase de prospérité, on ne peut escompter, même dans la périphérie, la reconstitution d'une réserve appréciable de logements vacants sans une modification profonde de la politique en matière de transports et d'urbanisation, ainsi que de la politique fiscale. »

*Les interventions préconisées par les promoteurs  
d'un aménagement du territoire*

Les études dont l'aménagement régional a fait l'objet énumèrent les possibilités qui s'offrent de mettre de l'ordre dans ce chaos. Dans le canton et la ville de Zurich, où cette situation a exigé tout d'abord des interventions, le problème a fait l'objet d'études préliminaires intéressantes effectuées en collaboration avec l'Ecole polytechnique fédérale. Ces études ont engagé l'autorité à reviser à maints égards le droit cantonal et communal en la matière, de sorte que l'on a pu préciser progressivement une sorte de doctrine suisse de l'aménagement régional, dont les principes peuvent être formulés comme suit :

1. Les zones de résidence et les zones industrielles doivent être séparées.

2. Abstraction faite des surfaces de verdure à l'intérieur des villes, il convient de réserver, autour des agglomérations, des zones non bâties afin d'empêcher une croissance chaotique des grandes villes et de prévenir que la vague urbaine ne déferle et ne recouvre les communes de la périphérie. Cette méthode doit permettre d'éviter une augmentation excessive de la demande dans les centres et aussi de résoudre mieux le problème des transports. Cette solution doit également contribuer à juguler les excès de la spéculation au centre des agglomérations.

3. Les petites localités d'une grande aire économique ou celles qui sont situées dans des régions jusqu'à maintenant relativement négligées pourraient être développées systématiquement. L'expansion démographique et industrielle devrait être canalisée vers ces localités et régions. De cette manière, les problèmes de l'aménagement du terrain, des transports, des services publics, en d'autres termes les problèmes d'infrastructure, pourraient être résolus au prix de dépenses inscrites dans des limites supportables. On enregistrerait ainsi l'apparition de nouveaux marchés régionaux du travail auxquels correspondraient une structure industrielle et économique et une structure de la demande suffisamment diversifiées.

Certes, les prix des terrains monteraient également dans ces nouveaux centres régionaux, mais vraisemblablement sans atteindre le niveau enregistré dans les grandes villes.

4. Ce transfert de l'accent mis sur la demande de terrain des grandes villes vers les zones périphériques, la constitution de nouveaux pôles d'attraction doivent permettre de ménager les terrains agricoles, de sorte que l'agriculture a intérêt à cette réforme du processus d'urbanisation. De plus, il conviendrait de décréter des interdictions de bâtir des logements et des immeubles non agricoles dans les zones qui doivent être réservées à l'agriculture.

Nous reconnaissons que, considérées sous l'optique des conceptions économiques libérales, ces idées peuvent paraître révolutionnaires à maints égards parce qu'elles supposent une limitation sensible du droit des propriétaires de disposer librement de leurs terrains. Elles ne sont cependant pas nouvelles. Dans la Grèce antique déjà, les cités surpeuplées créaient des villes satellites (des colonies) pour atténuer la pression démographique. L'histoire de la colonisation intérieure suisse connaît des phénomènes analogues. La législation forestière de 1902 contient des dispositions en absolue contradiction avec une interprétation extrême de la notion de propriété privée. Ces propositions ne sont donc pas absolument incompatibles avec nos traditions suisses. Quand le professeur Gutersohn écrit: « A la longue, le droit du propriétaire de disposer sans limite de son bien-fonds n'est plus tolérable; un droit de propriété dont l'interprétation va trop loin a des conséquences négatives pour autrui », il ne fait qu'exprimer des conceptions dont a toujours tenu compte le droit suisse et qui ont été inscrites dans les faits.

De l'avis des promoteurs de l'aménagement national, la construction de routes nationales offre une occasion unique de réaliser cette décentralisation. Il ne faut pas laisser échapper l'occasion offerte par l'exécution de ce programme – qui aura pour effet de provoquer la plus profonde des transformations que le système suisse des transports ait subies depuis l'apparition des chemins de fer. Nous croyons que la réalisation de ce programme doit nous inciter à réexaminer le problème foncier dans son ensemble.

### *Confédération, cantons et communes*

Tandis qu'avant la guerre on mettait avant tout l'accent sur un plan d'aménagement national et que l'on songeait à une solution centraliste, cette notion a passé à l'arrière-plan. La discussion porte essentiellement sur l'aménagement régional et même sur l'aménagement des divers quartiers des villes. On tend même à penser que l'aménagement du territoire doit être l'affaire des cantons et des communes, éventuellement de collectivités ad hoc groupant chacune plusieurs cantons ou communes.

Nous sommes également d'avis que, face aux conditions démographiques et aux réalités politiques d'aujourd'hui, une grande partie des tâches liées à l'aménagement du territoire doivent être résolues aux échelons de la région et de la commune, ce qui n'exclut pas pour la Confédération le devoir de soutenir ces tentatives et ces efforts plus fortement qu'elle ne l'a fait jusqu'à maintenant. La Société suisse des juristes a abordé en 1947 le problème de l'aménagement du territoire. On a alors exprimé l'avis que la Confédération doit faire contribuer plus fortement sa politique de subventionnement à un aménagement plus rationnel du territoire. M. Georges Béguin, conseiller aux Etats, a relevé que le problème de la limitation du droit de propriété par des dispositions de droit public doit être étudié afin que les possibilités d'intervention des pouvoirs publics en matière d'aménagement ne soient pas limitées trop fortement par l'insuffisance de leurs compétences, ou encore par des prétentions trop élevées des propriétaires des terrains dont on envisage l'expropriation. Le postulat Freimüller s'inspire largement de cette conception.

Nous abordons maintenant les questions dont la solution pourrait, selon les circonstances, requérir une participation de la Confédération. Nous sommes conscients du fait que nous ne pouvons prétendre présenter le problème de manière exhaustive et qu'il s'agit uniquement de suggestions – mais que le Département fédéral de justice et police devrait soumettre à une étude approfondie.

### *Création de zones*

La séparation des zones de résidence des zones industrielles, la limitation de la hauteur des immeubles, la réglementation des distances entre les immeubles et les limites des propriétés n'offrent pas, de manière générale, de grosses difficultés d'ordre financier ou juridique. Dans l'ensemble, les prix des terrains industriels et des terrains destinés à la construction d'habitations sont assez semblables; les attributions des cantons et des communes en matière de police des constructions sont suffisantes. Pour ce qui est des zones de verdure, on ne conteste guère que le propriétaire peut demander à l'Etat d'acheter son domaine et se laisser exproprier. En règle générale, les conséquences financières qui en découlent sont supportables pour les communes, étant donné qu'il s'agit de superficies limitées.

En revanche, la question de savoir dans quelle mesure les propriétaires de superficies utilisées de manière plus ou moins permanente comme terres agricoles ont droit à un dédommagement, en particulier lorsqu'il s'agit de superficies dont on peut prévoir qu'elles seront bâties dans un délai plus ou moins prévisible, est contestée.

L'implantation de colonies d'habitations en ordre dispersé dans des régions essentiellement agricoles peut être à la rigueur empêchée en refusant aux communes les subventions qu'elles demandent à titre de contribution aux dépenses requises par la construction de routes, de canalisations, etc. En revanche, il est beaucoup plus difficile d'empêcher l'expansion des villes, d'empêcher qu'elles n'absorbent les agglomérations périphériques parce que les frais d'aménagement des terrains à bâtir sont moins élevés et que les particuliers sont éventuellement en mesure de les supporter. Si les autorités étaient contraintes d'acquérir aux prix des terrains à bâtir les zones agricoles qui doivent constituer la ceinture de verdure et pour lesquelles une interdiction de bâtir doit être décrétée, l'effort de décentralisation échouerait devant l'énormité des charges – à moins que les communes n'aient eu depuis longtemps la prévoyance d'acheter des domaines agricoles. Nous sommes donc en face d'un problème à la solution duquel les subventions fédérales pourraient contribuer.

Depuis des années, en effet, l'agriculture touche des subventions, qui totalisent des centaines de millions. Tout donne à penser qu'elles sont encore appelées à s'accroître en liaison avec l'exécution du programme de rationalisation de l'agriculture qui est envisagé. A notre avis, la Confédération devrait lier l'octroi de subventions individuelles à la condition que le bénéficiaire renonce à exiger des dédommagements de l'autorité (canton, commune, groupement ad hoc constitué pour l'aménagement du territoire) qui déclare, pour une période déterminée, son bien-fonds comme appartenant à la zone agricole pour laquelle une interdiction de construire a été édictée.

Tout agriculteur qui se refuserait à prendre cet engagement perdrait tout droit aux subventions. Cette mesure est justifiée par le simple fait que l'on ne voit pas pour quelle raison la Confédération devrait subventionner la rationalisation d'une exploitation agricole que son propriétaire a l'intention de vendre en tout ou partie comme terrain à bâtir dans un délai plus ou moins prévisible. Si l'exploitant ne prend pas cet engagement et si la subvention lui est tout de même accordée, elle ne fera que mettre le propriétaire en mesure d'attendre que la compétition des spéculateurs ait fait monter le prix du terrain. Nous ne pouvons nous défendre du sentiment que les subventions de caractère général ont également le même effet, du moins dans une certaine mesure. On sait que les prix payés sur le Plateau suisse pour les terrains agricoles sont extraordinairement élevés par rapport à ceux qui ont cours à l'étranger. Les conditions liées à l'octroi des subventions que nous venons de formuler auraient probablement pour effet de tempérer la hausse des biens-fonds agricoles.

Le montant des subventions qui seront accordées au titre de la rationalisation des exploitations agricoles n'étant pas encore connu,

il est difficile d'apprécier dans quelle mesure ce mode de subventionnement contribuera à permettre la constitution de zones agricoles suffisantes dans les régions du Plateau menacées par la spéculation et l'urbanisation. S'il apparaissait que le législateur a l'intention d'aider avant tout les régions des Alpes et des Préalpes et dans une mesure moindre les exploitants des régions de plaine, il faudrait alors préciser les dispositions légales que la Confédération devrait alors prendre pour créer des zones agricoles – en quelque sorte à la manière dont la législation forestière assure le maintien d'une certaine superficie de forêts. Quoi qu'il en soit, nous tenons à mettre l'accent sur les constatations du professeur Gutersohn, à savoir que « sous le régime de la législation en vigueur les quelques forêts qui subsistent n'ont pas arrêté l'explosion urbaine ». L'auteur touche un point sensible quand il relève que l'existence des zones de verdure (avec interdiction de bâtir) constituées par les plans locaux d'aménagement n'est assurée que pour une durée limitée et qu'elle n'est protégée que conditionnellement par le Tribunal fédéral. Le professeur Gutersohn est d'avis qu'un plan national devrait créer des zones strictement protégées, c'est-à-dire inviolables; en d'autres termes, il devrait fixer des limites infranchissables.

Nous ne nous prononcerons pas ici sur la question de savoir si la Confédération doit intervenir comme le propose notre auteur, ou si des interventions combinées avec la politique de subventionnement suffisent. Nous sommes néanmoins d'avis que la Confédération doit étudier d'urgence le problème et les mesures qui s'imposent sur le plan fédéral. Pour ce qui est de la question des dédommagements, répétons que l'agriculture bénéficie d'ores et déjà en permanence de grosses subventions et qu'il n'est pas opportun dès lors que les paysans touchent des indemnités notables lorsque l'autorité décide de rattacher leur exploitation à une zone agricole permanente.

### *Zones de développement*

Ce que nous pourrions appeler les mesures passives de planification ne suffisent cependant pas pour conférer au développement d'une agglomération donnée l'impulsion souhaitée dans la direction voulue. On ne saurait contraindre des industries à s'installer dans telle ou telle localité. Cependant, les cantons pourraient décider de faire de certaines régions des zones de développement; ils pourraient accorder des privilèges fiscaux aux industries qui s'y installeraient et favoriser le développement de ces zones par d'autres mesures encore.

De quelle manière la Confédération pourrait-elle contribuer à l'essor de ces zones?

Les cantons dont les recettes fiscales sont élevées, Zurich par exemple, pourraient probablement renoncer à une aide fédérale.

Cela ne veut cependant pas dire que seuls les cantons fortement industrialisés devraient créer des zones de ce genre. Le rapport sur la situation de la population de montagne, par exemple, rappelle que, par rapport aux possibilités d'existence assurées par l'agriculture, les régions de montagne sont surpeuplées, ce qui se traduit par un extrême morcellement de la propriété et par une diminution de la superficie moyenne des exploitations. Le rapport suggère en conséquence la création de centres industriels régionaux d'ampleur limitée. La Confédération pourrait contribuer à la réalisation de cet objectif en subventionnant la mise en place de l'infrastructure locale et en favorisant l'implantation d'industries locales par des privilèges fiscaux. L'énergie atomique, dont la production n'est pas liée à des conditions géographiques particulières, pourrait contribuer à cette évolution.

Cependant, la Confédération ne pourrait se contenter de tabler, pour déterminer son aide, sur des décisions des cantons; elle devrait, à la demande des cantons, participer à l'élaboration et à la coordination des plans pour éviter une prolifération de centres de développement et des compétitions irrationnelles et préjudiciables à l'ensemble. La Confédération n'offrant son aide que sur demande des gouvernements cantonaux, les exigences du fédéralisme seraient respectées.

#### *Constitution de réserves de terrains*

La création de zones peut empêcher certaines constructions. Mais cette mesure sera cependant insuffisante pour engager les particuliers à édifier au lieu qui paraît souhaitable les constructions qui sont désirables; cette remarque ne s'applique pas aux constructions des pouvoirs publics, dont le droit d'expropriation est incontesté. On a souvent suggéré que les autorités, en liaison avec l'exécution des plans d'aménagement du territoire, comme aussi pour promouvoir la construction de logements économiques, disposent du droit d'expropriation que demande le postulat Freimüller.

De manière générale, cette proposition se heurte à de fortes résistances parce qu'elle touche au principe de la propriété privée, qui est garanti par la plupart des constitutions cantonales et par la jurisprudence du Tribunal fédéral. Nous pensons d'ailleurs que, pour la majorité des communes suisses, où le problème de la planification et de la décentralisation urbaines ne revêt pas la même acuité que dans les villes, l'octroi de ce droit ne correspond pas à un besoin.

Cependant, si les cantons prenaient la décision d'entraver l'expansion des grandes villes en les ceinturant d'une zone agricole et de canaliser l'expansion démographique et industrielle vers les zones que, pour simplifier les notions, nous avons qualifiées de zones de

développement, le problème se présenterait en d'autres termes. Ces zones ne pourront remplir leurs fonctions que si elles mettent en suffisance à disposition les terrains nécessaires à l'édification de logements et aux constructions industrielles. Dans une certaine mesure, les autorités seront à même de constituer des réserves par des achats effectués sur le marché libre.

Cependant, les décisions des autorités compétentes en matière d'aménagement du territoire feront probablement monter les prix des terrains, de sorte qu'il est possible qu'une partie des propriétaires refusent de vendre en prévision d'augmentations ultérieures. C'est pourquoi l'autorité compétente devrait avoir la possibilité de recourir à l'expropriation pour constituer des réserves suffisantes de terrains qu'elle pourrait mettre à la disposition des particuliers contre un droit de superficie. A l'extérieur des grandes villes, l'application du droit d'exproprier, quand l'expropriation n'est pas liée à l'exécution de travaux et constructions publiques, devrait être limitée aux zones de développement. Cependant, la compétence de déclarer une région « zone de développement » devrait être réservée aux cantons afin d'empêcher que chaque commune ne crée sa propre zone.

Cette atteinte au droit de propriété demeurerait contenue dans des limites supportables – et limitées à quelques régions seulement. En outre, les cantons ne pourraient faire usage de ce droit d'expropriation que s'ils entreprenaient systématiquement l'aménagement régional. Il est probable que seuls quelques cantons: ceux qui ont de grandes villes avec des régions sous-développées ou dont l'économie accuse un essor rapide feraient usage de cette possibilité.

Du point de vue de l'aménagement territorial, il nous paraîtrait erroné de concéder sans réserve le droit d'expropriation à toutes les communes. Les villes qui ont atteint une extension que l'on peut tenir pour optimum sous l'angle sociologique seraient tentées d'acquérir les dernières réserves de terrains disponibles pour augmenter encore le chiffre de leur population.

Sans exagération, on peut dire que nombre de villes s'efforcent d'accroître autant que possible le nombre des contribuables domiciliés sur leur territoire; elles ont cédé à l'illusion de croire qu'elles s'assuraient ainsi une augmentation des recettes fiscales. Elles n'ont pas tenu suffisamment compte des charges supplémentaires que tout nouvel habitant implique pour les institutions et services publics, en particulier en liaison avec l'ajustement du réseau des transports et communications à l'accroissement de la population; on n'a pas assez songé que ces dépenses nouvelles dépassent souvent le montant de l'accroissement des recettes fiscales. On doit être heureux en quelque sorte que la hausse des terrains freine cette politique d'expansion!

## *Politique fiscale*

En liaison avec les prescriptions de la police des constructions et avec l'aménagement régional, on fait souvent observer que l'Etat doit compenser les dépréciations de la propriété consécutive aux décisions prises dans le cadre de l'aménagement territorial, mais qu'il ne retire aucun avantage des augmentations de la valeur que l'aménagement peut provoquer. On relève donc qu'il serait logique, que, du moment que l'Etat doit accorder une compensation, il ait sa part des plus-values. En Grande-Bretagne, la loi de 1947 sur l'aménagement du territoire national interdit au propriétaire d'un bien-fonds d'en modifier l'affectation sans l'autorisation de l'Etat, auquel revient la plus-value résultant de cette modification (*development rights*). Le gouvernement conservateur n'a pas modifié cette législation.

Cette solution ne nous semble pas heurter aussi vivement les principes de l'Etat fondé sur le droit que la littérature qu'elle a suscitée en Suisse voudrait le faire accroire. Nous pensons que la Suisse, après que la population aura continué à augmenter pendant quelques décennies, devra également envisager une réglementation analogue. Pour le moment toutefois, des propositions de ce genre se heurteraient à la plus vive résistance. Cependant, la législation fiscale donne aux cantons la possibilité d'aménager l'impôt sur les bénéfices résultant des transactions foncières de manière à s'assurer à tout le moins une partie de la plus-value.

Pour le moment, la Confédération pourrait se borner à exiger des cantons auxquels elle accorde des subventions destinées aux zones de développement qu'ils fassent en sorte que le fisc écrème une partie de la plus-value créée grâce à l'aide fédérale.

### *Les propositions des experts*

Nous pensons que nos suggestions contribuent mieux que celles des experts à l'étude des moyens propres à mettre fin aux pires excès de la spéculation foncière dans les grandes villes et leur périphérie. Si l'on considère l'évolution à longue échéance, la méthode que nous avons esquissée freinerait plus efficacement la hausse des prix que des mesures se bornant à combattre les symptômes de la spéculation.

Nous admettons cependant que des interventions à court terme sont justifiées à côté des interventions à long terme; c'est pourquoi nous nous prononcerons succinctement sur les propositions des experts:

- a) Droit contractuel d'emption et de préemption. Nous pensons avec les experts que le délai en faveur des pouvoirs publics peut être porté de dix à vingt ans, mais que l'efficacité de cette mesure serait limitée.

b) Droit légal d'emption et de préemption: le postulat Freimüller demande que le prix d'achat soit fixé par des experts neutres, ce qui aurait pour effet de libérer les pouvoirs publics de l'obligation de payer des prix surfaits, augmentés sous l'effet d'offres réelles ou fictives d'achat à des prix spéculatifs.

Les experts ne se sont pas étendus sur ce point du postulat Freimüller bien qu'il en constitue l'élément essentiel; un simple droit d'achat qui n'aurait pas pour corollaire cette fixation des prix ne modifierait pratiquement rien à l'état de choses actuel du moment que les pouvoirs publics ont la faculté d'acquérir des terrains sur le marché libre.

Avec la Commission d'experts, nous sommes d'avis qu'un droit de préemption illimité dans le temps n'aurait pratiquement pas grande efficacité. En revanche, un droit d'emption limité nous paraît incompatible avec le principe de l'égalité de droit. Lorsque l'autorité ferait usage de ce droit, cette décision serait assimilable à une intervention dans la libre formation des prix; mais dans tous les autres cas, les mécanismes du marché fonctionneraient.

La limitation des prix suggérée par le postulat Freimüller pourrait être réalisée de la manière la plus propre à respecter le principe de l'égalité de droit si l'on adoptait la formule britannique qui transfère à l'Etat la plus-value.

### *Expropriation*

Les experts passent sous jambe le droit d'expropriation que le postulat Freimüller entend conférer aux pouvoirs publics en liaison avec l'exécution du plan d'aménagement du territoire aux divers échelons. Ils repoussent l'expropriation comme instrument de la constitution d'une réserve de terrains; ils estiment de surcroît que l'extension du droit d'expropriation devrait relever avant tout du droit cantonal.

Comme nous l'avons dit, nous pensons que le recours à l'expropriation est indispensable, à tout le moins pour assurer l'essor des zones dites de développement. Nous pensons cependant qu'un ajustement du droit est plus facile sur le plan cantonal que sur le plan fédéral. Quoi qu'il en soit, il serait néanmoins désirable que la Confédération précisât, en prévision des tâches qu'implique l'aménagement du territoire, si elle a besoin ou non de compétences plus larges qu'aujourd'hui en matière d'expropriation. A notre avis, cette étude devrait être entreprise dans le cadre d'une enquête exhaustive sur le problème foncier.

Pour que le principe de l'égalité de droit soit respecté, il serait souhaitable que les demandes d'indemnisation auxquelles la Confédération doit faire face fussent limitées aux terrains assimilés en permanence à des superficies agricoles; quoi qu'il en soit, la juris-

prudence du Tribunal fédéral a pour effet de rendre extraordinairement difficile l'aménagement du territoire à l'échelon régional.

### *Restriction du droit d'aliénation*

Les experts sont d'avis que cette question peut être réglée par le droit cantonal. Nous partageons cet avis, la fixation de tels délais n'apparaissant vraisemblablement nécessaire que dans un nombre relativement restreint de villes.

### *Mesures relevant de la politique du crédit*

Les mesures visant à rendre l'emprunt hypothécaire plus difficile présentent l'inconvénient de frapper à la fois les brebis galeuses et ceux qui ont effectivement besoin de cette aide. Elles frapperaient au même titre une coopérative d'habitation en voie de constitution, qui ne dispose que de faibles capitaux, et les spéculateurs. Ces derniers étant généralement connus des banques et sociétés d'assurances, elles auraient la possibilité, par un tri sélectif, de tempérer la spéculation.

De surcroît, des restrictions générales en matière de crédit risqueraient de promouvoir un morcellement excessif du sol. Par exemple, si des exploitations agricoles sont transférées dans la zone des terrains à bâtir et qu'une société ou un particulier soit disposé à acquérir l'entier du terrain pour permettre l'exécution d'un plan d'ensemble, des restrictions trop fortes en matière de crédit risqueraient de faire échouer ce projet, ainsi que les tentatives d'aménager de manière harmonieuse les nouveaux quartiers; ce ne serait guère dans l'intérêt de la collectivité.

Nous pensons donc qu'il convient de renoncer à des restrictions schématiques en matière de crédit. Cependant, la Banque Nationale et les banques cantonales pourraient envisager, en collaboration avec d'autres instituts de crédit, les moyens propres à mettre fin à l'activité de certains spéculateurs. Toutefois, ces « gentlemen's agreements » ne seront efficaces que si la politique générale en matière de crédit et d'impôts est conçue de manière à prévenir un excès des liquidités. Les possibilités que la politique fiscale offre à la Confédération dans ce domaine étant encore limitées, il conviendrait d'envisager l'octroi de compétences plus grandes à la Banque Nationale. De toutes les banques européennes d'émission, c'est elle probablement qui dispose des pouvoirs les moins étendus.

### *Zones d'interdiction et réseau des routes nationales*

L'aménagement du réseau routier offre la possibilité de créer des zones de développement, ce qui présente aussi le danger de favoriser la prolifération de zones bâties en ordre dispersé et de rendre plus difficile l'aménagement ultérieur du territoire. C'est pourquoi le professeur Gutersohn a proposé une législation portant sur la

répartition en zones des régions traversées par les nouvelles routes. Il importe avant tout de délimiter des aires pour lesquelles serait décrétée une interdiction de construire. Nous vous suggérons donc, à titre de première mesure, et préalablement à une enquête exhaustive sur le problème foncier, de créer les bases légales qui sont nécessaires pour prévenir des dommages irréparables. Si le département avait l'intention de soumettre les propositions des experts au Parlement à titre de mesures immédiates, nous proposons qu'il lui soumette également notre proposition visant à la création de bases légales.

## Les Six, les Sept et les Dix-sept

Efforts tendant à réaliser la promotion de la collaboration économique en Europe

Par *Walter Schevenels*,

*Secrétaire générale de l'organisation régionale européenne de la CISL*

Avant la guerre, les syndicats libres effectuèrent les efforts les plus grands tendant à l'intégration européenne. En 1933 déjà, un précurseur de la CISL, c'est-à-dire la Fédération syndicale internationale, avait suggéré à la conférence économique de Londres, diverses mesures plaidant la création d'unités économiques plus spacieuses, afin d'arriver à vaincre la crise économique qui déferlait alors sur le monde.

Les projets de plus étroite collaboration ou d'intégration économique étaient considérés avant les hostilités comme une solution plutôt idéaliste des problèmes liés au progrès économique et social. Cependant, partout les milieux responsables commencèrent, pendant la deuxième guerre mondiale, à reconnaître que l'intégration européenne, loin d'être simplement désirable, était une mesure essentielle à prendre si l'on voulait réédifier la vie économique de l'Europe.

Des commissions furent créées en 1942/1943, à Londres, Washington et New-York, en vue d'ouvrir les voies à cette reconstruction. En Europe même, l'accord était unanime: impossible de revenir aux anciennes méthodes de douzaines de minuscules économies nationales luttant chacune pour leur propre sauvetage. En 1945, au lendemain de la Libération, on aborda la réédification de l'Europe avec l'appui financier et technique généreux des Etats-Unis et du Canada.

En 1948, l'Organisation européenne de coopération économique entre en activité. Son objectif: effectuer la distribution des secours du Plan Marshall, en veillant à la sagesse de leur emploi.

D'emblée, l'OECE se dévoue à ce programme de reconstruction immédiate, sans perdre de vue l'unification future de la vie économique européenne. Les prêts en vue de rebâtir les usines existantes